

研究ノート

テロリズムとはなにか—国連包括的国際テロ防止条約における「テロリズム」の位置づけ—
Note : Defining Terrorism in a draft U.N. Comprehensive Convention on International Terrorism

熊谷 卓*

目 次

- I はじめに
- II 条約起草に関わる特別委員会の設置とインド草案
- III 条約上禁止される行為
 - 1 草案2条
 - 2 草案2条にいうテロ行為の特質
- IV 条約採択に向け克服すべき課題
 - 1 人民の自決権
 - 2 草案18条
 - (1) 起草コーディネータ提案と OIC 諸国提案
 - (2) 武力紛争（外国による支配の状況も含め）における当事者の活動
 - (3) 公務中の国の軍隊の活動
- V おわりに

I はじめに

アメリカ合衆国（以下、米国とする）において2001年9月11日に発生したいわゆる対米同時多発テロ事件（以下、9・11事件とする）を1つの契機に「テロリズム（terrorism）」が国際政治上の重要項目となって久しい¹。しかも、テロリストの攻撃は、個別の被害者に対する苦痛をもたらすのみならず、国の行く末や歴史の流れに対しても重大な影響を与えることもある（たとえば、第1次世界大戦の契機となったサラエボでのオーストリア皇太子の暗殺事件²）。このような意味で、テロリズムに対する実効的な対処は国際社会の喫緊の課題であり続けている。他方で、「ある人にとって彼（彼女）はテロリストであっても、別の人にとっては自由の戦士（freedom fighter）である」という揶揄が示唆するように、テロリズムという表現が含意するものはなにか、このことについては、9・11事件発生以前と同様、議論は尽きない。

そこで、本稿においては、テロリズムをいかに定義づけるか、この問題について、国連において起草中の「国際テロリズムに対する包括条約（Comprehensive Convention on International Terrorism）」（以下、包括的国際テロ防止条約とする）を素材として検討する³。

II 条約起草に関わる特別委員会の設置とインド草案

1996年、国連総会（以下、総会とする）は「国際テロリズムを扱う諸条約の包括的な法的枠組（comprehensive legal framework of conventions dealing with international terrorism）」の構築を任務の1つとする、すべての加盟国に開かれた「特別委員会（*Ad hoc Committee*）」（以下、特別委員会とする）の設置を決定した⁴。

¹ Subedi, S., P., “The War on Terror and U. N. Attempts to Adopt a Comprehensive Convention on International Terrorism,” in Eden, P. and O'Donnell, T. (eds.), *September 11, 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?* (2005, Transnational Publishers), p. 207.

² See Gasser, H.-P., “Acts of Terror, ‘Terrorism’ and International Humanitarian Law,” *International Review of Red Cross*, No. 847 (2002), p. 547.

包括的国際テロ防止条約の起草に際して草案を提出したのはインドであった。1996年、インドは総会第51会期中加盟各国への回覧を目的に最初の条約草案（全16条から構成）を提出した⁵。その後同国は、2000年には、51会期草案の修正条約草案（全27条から構成）を提出した⁶。

こうして、インドが提出した草案が議論の土台となったが、具体的な起草作業は、特別委員会および総会第6委員会下の作業部会（以下、作業部会とする）の場で継続している⁷。

包括的国際テロ防止条約草案⁸は、①犯罪として禁止される行為についての定義を施し、②締約国の管轄権について規定し、③被疑者の引渡乃至訴追（*aut dedere aut judicare*）を義務づけ、さらに、④締約国間での刑事司法協力についてもカバーする⁹。条約草案は、引渡乃至訴追方式を採用する点ではテロリズムに対処するための個別分野的条約（sectoral conventions）に共通するが、テロ行為を行った相当な嫌疑がある場合に難民資格を与えない義務（条約草案7条）を課す（その点で、難民資格の不濫用原則を初めて規定する）点など、独自の規定も有する¹⁰。個別分野的条約¹¹に未加盟の国でも包括的国際テロ防止条約に加盟することを通じ、多彩なテロリズムに対処できることが企図されている。

III 条約上禁止される行為

1 草案2条

包括的国際テロ防止条約草案2条は、「テロ行為の刑事法的定義（criminal law definition of acts of terrorism）」を提示する¹²。同条は次のようである¹³。すなわち、

「2条

1 手段の如何を問わず、不法かつ故意に、次の行為を引き起こすいかなる者（any person）も、こ

³ なお、テロリズムという語には「国際」という形容詞が冠され、国際テロリズムと称される場合もある（本稿で検討する包括的国際テロ防止条約もその一例〔強調筆者〕）。国際という形容詞が冠される場合、現象面からみると、行為が複数の国や国際機関に影響を与えること、被害者の国籍が複数の国に及ぶことまたは実行者の国境を越えるネットワーク性などを理由に国際という形容詞が付されているとみることができる。

また、条約による行為の規制という側面からみると「犯罪が単一の国において行われ、人質及び容疑者が当該国の国民であり、かつ、当該容疑者が当該国の領域内で発見された場合には、適用しない」（1979年の「人質をとる行為に関する国際条約（International Convention against the Taking of Hostages）」〔以下、人質行為防止条約とする〕13条）というのが一般的な傾向（包括的国際テロ防止条約草案3条も同様）である。こうして、単一国内犯ではなく、一定の非国内的要素が存在する場合、国際テロリズムと称されているとみることができる（ただし、非国内的要素の解釈に際しては、相対的に緩やかな基準が採用されているように思われる）。

⁴ Measures to Eliminate International Terrorism, U.N. Doc. A/RES/51/210(1996), para. 9. 付言すれば、特別委員会の設置決議の動因は、1994年の総会決議49/60に付属する「国際テロリズムを根絶する諸措置に関する宣言」（U.N. Doc. A/RES/49/60, Annex）において、テロリズム「問題の一切の側面をカバーする包括的な法的枠組の存在を確保する目的から」テロリズムの防止、抑圧および根絶に関する現行の国際法上の枠組の再考が要請されたことにある。

⁵ Draft International Convention on the Suppression of Terrorism, Letter dated 1 November 1996 from the Permanent Representative of India to the United Nations addressed to the Secretary-General, Annex, U.N. Doc. A/C.6/51/6 (1996), p. 2 *et seq.*

⁶ Draft Comprehensive Convention on International Terrorism, Working Document submitted by India, U.N. Doc. A/C.6/55/1 (2000), p. 1 *et seq.*; Measures to Eliminate International Terrorism, Report of the Working Group, U.N. Doc. A/C.6/55/L.2 (2000) [*hereinafter* Working Group Report 2000], Annex II, p. 9 *et seq.*

⁷ See Subedi, *supra* note 1, pp. 209-210; Hmoud, M., “Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1031-1032; Di Filippo, M., “Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes,” *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3 (2008), p. 539.

⁸ これ以降の検討は、インド草案を土台に作業部会の2001年会期で合意に到達した条文テキストに原則として依拠する。See Report of the *Ad Hoc* Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996, 6th Session (28 January-1 February 2002) [*hereinafter* AHC Report 2002], U.N. Doc. A/57/37 (2002), Annexes I to IV.

⁹ Hmoud, *supra* note 7, p. 1032.

¹⁰ Perera, A., R., “Reviewing the UN Conventions on Terrorism: Towards a Comprehensive Terrorism Convention,” in Fijnaut, C., Wouters, J. and Naert, F. (eds.), *Legal Instruments in the Fight against International Terrorism: A Transatlantic Dialogue* (2004, Martinus Nijhoff), p. 582.

の条約における犯罪 (offence) を犯すこととなる。

(a) いかなる者の死又は身体の重大な傷害

(b) 公共の用に供される場所、国若しくは政府の施設、公共の輸送システム、基盤施設又は環境を含む、公的又は私的財産に対する重大な損害

(c) 本条 1 (b) に規定する場所、施設又はシステムに対する損害であって、重大な経済的損失をもたらし又はもたらすおそれのあるもの

ただし、当該行為の目的が、その性質上又は状況上、住民 (population) を威嚇し又は何らかの行為を行うこと若しくは行わないことを政府若しくは国際機関に対して強要することである場合に限る。

2 いかなる者も、本条 1 に定める犯罪を行うとの信用しうるかつ重大な脅迫を行う場合、犯罪を犯すこととなる。

3 いかなる者によるものであれ、本条 1 に定める犯罪の未遂も、犯罪となる。

4 いかなる者によるものであれ、次の行為も、犯罪となる。

(a) 本条 1, 2 又は 3 に定める犯罪に加担する行為

(b) 本条 1, 2 又は 3 に定める犯罪を行わせるために他の者を組織し、又は他の者に指示する行為

(c) 共通の目的をもって行動する人の集団が本条 1, 2 又は 3 に定める犯罪の 1 つ又は 2 つ以上を実行することに対し、その他の方法で寄与する行為。ただし、故意に、かつ、(i) 当該集団の犯罪活動若しくは犯罪目的の達成を助長するため (ただし、当該活動又は目的は本条 1 に定める犯罪の実行に関係を有しななければならない) 又は (ii) 本条 1 に定める犯罪を実行するという当該集団の意図を知りながら、寄与する場合に限る。」

2 草案 2 条にいうテロ行為の特質

以上が、草案 2 条の下で犯罪とされるテロ行為であるが、その記述法について若干の指摘を行う。

まず、実行者の行為 (*actus reus*) についていえば、草案 2 条の下、「いかなる」者に対する暴力行為 (生命の剥奪を含む) が対象である。また、公私財産 (場所、施設、システムおよび環境を含む) の破壊も対象である¹⁴。1997 年の「テロリストによる爆弾使用の防止に関する条約」(以下、爆弾テロ防止条約とする) 2 条 1 項¹⁵と異なり、公的財産のみならず私的財産も保護対象である¹⁶。さらに、環境も保護法益に含まれる。

¹¹ なお、個別分野的条約は、航空機のハイジャッキング、人質行為または爆弾テロなどの個別具体的な行為類型を当該条約で禁止される犯罪と規定し、締約国に対してその防止と処罰に関わる諸義務を課すタイプのテロ対策条約である。具体的には、禁止される行為の国内刑事立法上の犯罪化、具体的事件における管轄権の設定、被疑者の引渡乃至訴追、個別事件の捜査・訴追に関する国際的協力などが締約国に求められる (Gioia, A., “The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism,” in Nesi, G. (ed), *International Cooperation in Counter-terrorism: The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism* (Ashgate, 2006) [hereinafter *Nesi-Cooperation in Counter-terrorism*], p. 8.)。

周知のようにテロリズムは、個別の事案ごとに多種多様な具体的手段を用いて実行される。それに対して個別分野的条約で対処する場合、当該条約がカバーする領域に関しては法的に適切な対応が可能となるが、当該条約の規制対象から漏れる結果となる具体的なテロ行為に対して法的に的確に対処するためには、一般的かつ包括的なテロリズムの防止および処罰のための条約の作成が必要であると考えられることになる (植木俊哉「国際テロリズムと国際法理論」『国際法外交雑誌』第 105 巻 4 号 (2007 年 1 月) 2 (498) 頁参照)。

¹² U.N. Doc. A/C. 6/62/SR. 16 (2007), p. 16, para. 116.

¹³ Informal text of article 2, prepared by the Coordinator, AHC Report 2002, *supra* note 8, Annex II, p. 6; Measures to Eliminate International Terrorism, Report of the Working Group, U.N. Doc. A/C. 6/56/L. 9 (2001) [hereinafter *Working Group Report 2001*], Annex I B, p. 16.

¹⁴ Gioia, *supra* note 11, p. 15.

次いで、実行者の内心 (*mens rea*) の問題に目を向ける。実行者は、一般的な故意に加え、住民を恐怖に陥れることまたは政府もしくは国際機関に対する作為もしくは不作為の強要という特別の意図を明示に求められている¹⁷。この点は、1999 年の「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」(以下、テロ資金供与防止条約とする)2 条 1 項(b)¹⁸と同一の記述法である。なお、実行者が行為を実行する基底的な動機、すなわち、政治的、宗教的またはその他なんらかのイデオロギー的動機は意図的な要素として明示されていない¹⁹。

次いで、草案 2 条は、テロリズムという現象の全体像を抽象的に定義する方法ではなく、「テロ行為を実戦的に定義づける (operational definition of terrorist acts)」という方法を選択したと評価されている²⁰。事実、OIC 諸国 (マレーシア代表提案) は、テロリズムの「定義」を、定義規定たる草案 1 条の中に新規に組み込むことを提案した²¹。すなわち、

「動機又は意図の如何に関わらず、人民 (people) を恐怖に陥れるか又は人民を傷つけるか若しくはその生命・名誉・自由・安全若しくは権利を犯そうとしているか又は環境若しくは何らかの施設若しくは公私の財産を危険に晒そうとしているか又は先の施設等を占拠又は奪取するか又は国家のリソース又は国際的施設を危険に晒すか又は独立諸国の安定、領土保全、政治的一体性若しくは主権を危険に晒すことを目的とした個別的又は集団的な犯罪計画を実行するためになされる暴力又はその威嚇」

ただし、このような提案は、草案 2 条の犯罪行為の定義の代替またはそれに対する付加として提示されたものではなかった²²。同一表現を含む 1999 年の「国際テロリズムと戦うイスラム会議機構条約」(以下、OIC テロ防止条約とする)1 条 2 項²³との整合性を保つことが主たる目的であったとされている²⁴。他方で、特別委員会および作業部会での議論が展開するにつれ、OIC 諸国を含む一定の国家代表は、テロリズムの定義を条約草案中に規定することで、その政治的な濫用が阻止されると繰り返し主張した²⁵。

IV 条約採択に向け克服すべき課題

以上が、包括的国際テロ防止条約草案 2 条の下で犯罪として処罰を求められるテロリズムである。犯罪としてのどのような定義に関しては基本的な合意が諸国の間に醸成されていたとされる²⁶。しかし、

¹⁵ International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997 年 12 月 15 日採択 (国連総会), 2001 年 5 月 23 日発効。同条約については, United Nations, *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism* (United Nations Publications, 2001) [hereinafter UN International Instruments], p. 99 *et seq.*

¹⁶ Saul, B., *Defining Terrorism in International Law* (Oxford, 2006), p. 185.

¹⁷ Gioia, *supra* note 11, p. 15.

¹⁸ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999 年 12 月 9 日採択 (国連総会), 2002 年 4 月 10 日発効。同条約については, UN International Instruments, *supra* note 15, p. 113 *et seq.*

¹⁹ See Saul, *supra* note 16, p. 185.

²⁰ Perera, *supra* note 10, p. 584. Informal Summary of the General Discussion in the Working Group, prepared by the Chairman, Working Group Report 2001, *supra* note 13, Annex IV, p. 34 も同旨。

²¹ Hmoud, *supra* note 7, p. 1033; Subedi, *supra* note 1, p. 213, n. 15. マレーシアの代表提案 (A.C. 6/55/WG. 1/CRP. 30) については, Working Group Report 2000, *supra* note 6, Annex III, p. 37.

²² Hmoud, *ibid.*

²³ Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism, 1999 年 7 月 1 日採択, 2002 年 10 月 7 日発効。同条約については, UN International Instruments, *supra* note 15, p. 188 *et seq.* なお, 同条約 1 条 2 項にいうテロリズムの「定義」に付帯する広範性, 曖昧性およびある種の政治性に起因する問題については, Hmoud, H., "The Organization of the Islamic Conference," in *Nesi-Cooperation in Counter-terrorism*, *supra* note 11, pp. 164-166.

²⁴ Hmoud, *supra* note 7, p. 1033.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Saul, *supra* note 16, p. 185. See also Gioia, *supra* note 11, p. 16.

条約の適用範囲から除外されるべき行為がなにかをめぐり、意見の一致がみられず、それが条約の最終的な採択を困難なものにしている²⁷。以下に述べる諸点は、いずれも草案2条と密接な関係を有する。

1 人民の自決権

第1に、民族自決権の行使として闘争活動を行っている集団に対する条約の適用如何の問題である。この問題は、OIC 諸国を代表するマレーシア提案が契機であった。すなわち、「国際法の諸原則に従い、人民が、外国による占領、侵略、植民地主義及び覇権に抵抗して従事する武力闘争を含む、人民の闘争は犯罪としてのテロリズム (terrorist crime) とはみなされない」²⁸と規定する条項を、草案2条に付加することが提案された。OIC 諸国によれば、自決のための人民の闘争とテロリズムを同列に置くことはできない²⁹。本提案は OIC テロ防止条約のみならず、人質行為防止条約12条にも依拠するという³⁰。西欧諸国を中心に諸国の中には、自決権の実現を目指した人民の闘争が正当でありかつ国際法上も承認されていることを認めるものの、それはその他の人権文書において十分に規定されている故、包括的国際テロ防止条約に規定する必要性は乏しい。人民の闘争それ自体、あらゆる手法によって実行されることが許容されているのではない、と反対する国もあった³¹。

人民の自決権の扱いをめぐる以上のような論争については、「テロリストといわれることなく、一体誰が武力を行使することができるのか、歴史的に存在し、かつ、今後も永遠に継続していくようにもみえる断絶が包括条約の交渉過程の当初に出現した」³²と評する者もいる。

なお、同趣旨の除外を認める規定は、特別委員会の手になる3つの個別分野的テロ対策条約たる、爆弾テロ防止条約、テロ資金供与防止条約および2005年の「核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約」(以下、核テロリズム防止条約とする)³³には存在しない。この点で、2002年8月13日、パキスタンが爆弾テロ防止条約に加入する際に付した「宣言」(人民の自決のための闘争の適用除外を意図するもの)に対しては、日本を含む複数の国が、当該宣言が同条約の趣旨および目的と両立しない留保に該当し、さらには、爆弾テロが政治的、民族的、宗教的またはその他の同様の考慮によっていかなる場合にも正当化されないことを規定する同条約5条に違反するとして異議を申し立てている³⁴。同様に、テロ資金供与防止条約については、エジプト、シリアおよびヨルダンが同様の趣旨の宣言または留保を付し、同条約の締約国になることを求めたが、いずれの国に対しても複数国より、同

²⁷ See for example Measures to Eliminate International Terrorism, Report of the Working Group, U.N. Doc. A/C.6/57/L.9 (2002) [hereinafter Working Group Report 2002], Annex II, pp. 7-8 (条約の適用範囲を取り扱う草案18条が条約採択の鍵たることを述べる。).

²⁸ マレーシアの代表提案 (A.C.6/55/WG.1/CRP.30) については、Working Group Report 2000, *supra* note 6, Annex III, pp. 37-38. 本提案は、OIC テロ防止条約2条(a)の条文と同一である。

²⁹ See Perera, *supra* note 10, p. 584; Gioia *supra* note 11, p. 16.

³⁰ Subedi, *supra* note 1, p. 213. なお、人質行為防止条約 (1979年12月7日採択 (国連総会), 1983年6月3日発効) 12条は次のとおり。「この条約は、戦争犠牲者の保護に関する千九百四十九年のジュネーブ諸条約又は同諸条約の追加議定書に規定する武力紛争 (千九百七十七年の追加議定書 I 第一条4に規定する武力紛争, すなわち、国際連合憲章及び国際連合憲章による諸国間の友好関係及び協力についての国際法の諸原則に関する宣言にうたう人民の自決の権利の行使として人民が植民地支配、外国による占領及び人種差別体制に対して戦うものを含む。) において行われた人質をとる行為については、当該人質をとる行為について同諸条約又は同諸条約の追加議定書が適用され、かつ、この条約の締約国が当該人質をとる行為を行った者を訴追し又は引き渡すことを同諸条約により義務付けられる限り、適用しない。」人質行為防止条約については、UN International Instruments, *supra* note 15, p. 38 *et seq.*

³¹ Subedi, *ibid.*, p. 214; Gioia *supra* note 11, pp. 16-17; Perera *supra* note 10, p. 584; Saul, *supra* note 16, p. 186.

³² Hmoud, *supra* note 7, p. 1033.

³³ International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, 2005年4月13日採択 (国連総会), 2007年9月7日発効。

³⁴ パキスタンの宣言および各国の異議については、国連のウェブサイト内の “Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General” (<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>) (as of January 25, 2010) を参照のこと。See also Saul, *supra* note 16, p. 186.

様な異議を申し立てられている³⁵。

2 草案 18 条

(1) 起草コーディネータ提案と OIC 諸国提案

次に、包括的国際テロ防止条約草案の採択を妨げている要因として草案 18 条³⁶の規定をめぐる対立がある。本条に関して、第 1 に起草コーディネータによる 18 条提案は次のようである³⁷。

- 「1 この条約のいかなる規定も、国際法、特に国際連合憲章の目的及び原則並びに国際人道法に基づいて国、人民及び個人が有する他の権利、義務及び責任に影響を及ぼすものではない。
- 2 国際人道法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。
- 3 国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規則によって規律されるものは、この条約によって規律されない。
- 4 本条は、不法な行為を容認し、又は合法化するものではなく、また、他の法規によって訴追することを妨げるものではない。」

第 2 に OIC 諸国による 18 条提案は次のようである³⁸。

- 「1 この条約のいかなる規定も、国際法、特に国際連合憲章の目的及び原則並びに国際人道法に基づいて国、人民及び個人が有する他の権利、義務及び責任に影響を及ぼすものではない。
- 2 国際人道法の下で武力紛争（外国による支配の状況も含め）における当事者（parties）の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。
- 3 国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、国際法に合致するものは、この条約によって規律されない。
- 4 本条は、不法な行為を容認し、又は合法化するものではなく、また、他の法規によって訴追することを妨げるものではない。」 * 下線部分は両提案で記述法が異なる部分（筆者補足）。

(2) 武力紛争（外国による支配の状況も含め）における当事者の活動

国際人道法によって規律される活動については、当該紛争の国際的性質または非国際的性質にかかわらず、包括的国際テロ防止条約によっては規律されないという点で各国間に原則的な合意があった³⁹。この点、一方で、起草コーディネータ提案によれば、武力紛争下の軍隊の活動が、同条約の適用

³⁵ エジプト、シリアおよびヨルダンの宣言または留保ならびに各国の異議については、国連のウェブサイト内の“Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General” (<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>) (as of January 25, 2010) を参照のこと。See Newton, M., A., “Exceptional Engagement: Protocol I and a World United Against Terrorism,” (December 16, 2009), *Texas International Law Journal*, Vol. 45 (2009); *Vanderbilt Public Law Research Paper No. 09-30*, p. 366 *et seq.* at SSRN : <http://ssrn.com/abstract=1524301> (as of January 25, 2010).

³⁶ なお、インド草案 18 条は次のとおりである（本稿（注 6）参照）。

「1 この条約のいかなる規定も、国際法、特に国際連合憲章の目的及び原則並びに国際人道法に基づいて国及び個人が有する他の権利、義務及び責任に影響を及ぼすものではない。

2 国際法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。また、国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規則によって規律されるものは、この条約によって規律されない。」

³⁷ Text circulated by the Coordinator for discussion, AHC Report 2002, *supra* note 8, p. 17. なお、本提案の位置づけとしては「…特別委員会の支配的な見解をあらわしている」と評価される。Gioia, *supra* note 11, p. 18.

³⁸ Text proposed by the Member States of the Organization of the Islamic Conference, AHC Report 2002, *ibid.*

³⁹ Gioia *supra* note 11, p. 17.

を免れることになる。本提案は、「国際人道法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるもの」を適用除外する爆弾テロ防止条約 19 条 2 項第一文および核テロリズム防止条約 4 条 2 項第一文を文字通り踏襲するものである⁴⁰。

他方で、OIC 諸国提案によれば、外国による占領を含む武力紛争下の当事者の活動が、同条約の適用を免れることになる(強調筆者)。本提案提起の意図は、PLO、ハマス、イスラム聖戦またはヒズボラといった集団による活動の条約からの適用除外にあったとされる⁴¹。とはいえ、OIC 諸国提案にいう「当事者」という表現については、それが過度に広範かつ曖昧であるという批判がある⁴²。

また、OIC 諸国提案によれば、武力紛争時に加え、「外国による占領」時における同条約の適用除外も意図される。これは、イスラエル占領下のパレスチナ地域や印パ領有権紛争下のカシミール地方において発生する、イスラエルやインド当局を標的とした非国家的暴力行為の適用除外がその政治的な意図とされる⁴³。

(3) 公務中の国の軍隊の活動

先にみた起草コーディネータ提案および OIC 諸国提案における各 18 条 3 項⁴⁴に関連するものであるが、公務⁴⁵遂行中の国の軍隊の活動が適用除外されることに関し、適用除外の条件として、当該活動が他の国際法規則によって「規律される」ことで足りるか、または、単に当該活動が当該国際法規則によって「規律される」だけでは不十分であり、当該国際法規則に「合致する」ことまで必要か否かという点で対立がある⁴⁶。OIC 諸国提案は、国の機関たる軍隊が平時、公務に従事しており、当該活動に対しては、国際人権法や国家責任法を含む他の国際法規則が適用されるとしても、当該国際法規則に合致しないものについては包括的国際テロ防止条約の適用対象下にもおこうとするものである⁴⁷。こうして、OIC 諸国の主張の主眼は、国の軍隊の活動を先の条件が満たされる限りで包括的テロ防止条約の適用範囲に取り込むことで、当該行為に関わる者の処罰を図ることにある。国の軍隊の活動を「国家支援テロリズム」や「国家テロリズム」の名の下に規制することを要求するものといえる⁴⁸。

なお、包括的国際テロ防止条約草案上、国の活動の一切がその規制の対象外となるのではないことに留意する必要がある。すなわち、同条約で規制の対象となる行為の命令、実行または教唆を通じ、行為に関与した個人が国家機関である場合、当該行為を犯した国家機関は、文民である限り、関連国際法による特権・免除を享受する場合は別として、同条約による規制を免除されるわけではないと考えられるからである⁴⁹。

⁴⁰ See *ibid.*, p. 18.

⁴¹ Saul, *supra* note 16, p. 187; Walter, C., “Defining Terrorism in National and International Law,” in Walter *et al.* (eds), *Terrorism as Challenge for National and International Law : Security versus Liberty ?* (Springer, 2004), p. 38.

⁴² Informal summary, prepared by the Chairman, of the general discussion at the plenary meeting held on 28 June 2004, Report of the *Ad Hoc* Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996, 8th Session (28 June-2 July 2004), Annex I, p. 7.

⁴³ Saul, *supra* note 16, p. 188; Rostow, N., “Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th,” *Cornell International Law Journal*, Vol. 35 (2002), pp. 488-489.

⁴⁴ なお、起草コーディネータ提案は、公務中の国の軍隊の活動であって、他の国際法規則により規律されるものを適用除外する爆弾テロ防止条約 19 条 2 項第二文および核テロリズム防止条約 4 条 2 項第二文を文字通り踏襲するものである。

⁴⁵ なお、「国連憲章の関連規定に従い実施される、自衛、執行活動、人道的救援活動及び平和維持活動」といった具合に公務を明示に列挙する提案が、韓国を含む複数国により提案されたが、採用されなかった。See for example Proposal submitted by the Republic of Korea (A/C.6/52/WG.1/CRP.54), Measures to Eliminate International Terrorism, Report of the Working Group, A/C.6/55/L.3 (1997), p. 59.

⁴⁶ Saul, *supra* note 16, p. 188.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ See Hmoud, *supra* note 7, p. 1040.

V おわりに

以上本稿においては、テロリズムをいかに定義づけるか、この問題について、包括的国际テロ防止条約草案を素材として若干の検討を行った。テロリズムを定義するという見地からいえば、先にみた草案2条の下で犯罪として規制対象となる行為は、既存の個別分野的条約下の犯罪行為に比して格段に広範または包摂的なものとなっている。それは、法的な見地から包括的にテロリズムを定義しようという試みの一つに他ならない⁵⁰。住民を恐怖に陥れることまたは国もしくは国際機関に対する一定の作為もしくは不作為の強要という、テロリズム現象に特徴的な状況を、犯罪構成要件（ただし、いずれか選択的に）に組み込み、定義したものと評価することが可能である。この種の要件は既存の個別分野的条約においては一般にはみられないものである⁵¹。

包括的国际テロ防止条約の起草作業を担う機関の1つである特別委員会の第13会期（2009年）の報告によれば、同草案の「仕上げを行う」作業部会（先に述べたように同部会も起草作業を担う機関の1つである）の設置が、総会第6委員会に対して勧告された⁵²。また、同草案の採択は「最終段階」⁵³にあるとの論者の見解はそれと軌を一にするものと理解できる。しかし、先にも述べたように、条約の適用範囲をめぐる意見の一致がみられず⁵⁴、それが、条約草案の最終的な採択を困難なものとしていることも事実である。条約の適用範囲に起因する問題点の解決（それ自体定義の問題と密接に関係する）、それが早期採択の鍵である⁵⁵。

⁵⁰ 政治レベルで、テロリズムを包括的な視点で定義づけたものと評価できるものの一例として、2004年の安保理決議1566（その3項）がある。U.N. Doc. S/RES/1566 (2004).

⁵¹ なお、テロ資金供与防止条約2条1項(b)は例外である。

⁵² Report of the *Ad Hoc* Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996, 13th Session (29 June-2 July 2009), Chapter III, U.N. Doc. A/64/37 (2009), p. 4.

⁵³ Diaz-Barrado, C., M., "The Definition of Terrorism and International Law," in Fernández-Sánchez, P.A. (ed.), *International Legal Dimension of Terrorism* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), p. 38.

⁵⁴ OIC 諸国提案に起因するところの「人民の自決権」に関わる問題は、まさしくテロリズムが本質的に有する一定のイデオロギー性を象徴する問題である。こうしたイデオロギー性が、テロリズムに関する、地域的レベルではともかく世界レベルでの一般的な定義について合意の到達を阻んできたと指摘する者もいる。Gioia, A., "The Definition of Terrorism in International Criminal Law," in Heere, W., P. (ed.), *From Government to Governance: the Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System: Proceedings of the Sixth Hague Joint Conference held in The Hague, the Netherlands, 3-5 July, 2003* (T.M.C. Asser Press, 2004), p. 341.

⁵⁵ 起草コーディネータは、条約の適用範囲をめぐる膠着状態の打開を目指し、長らく各国との協議を重ねてきた。そして、いわば打開案としてのパッケージ案（前文条項の新設、起草コーディネータ提案〔本稿注（37）〕18条4項内に第2文の追加および18条5項の新設）が、特別委員会2007年会期で提案された（Report of the *Ad Hoc* Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996, 11th Session (5, 6 and 15 February 2007), U.N. Doc. A/62/37 (2007), p. 8.）。同案は次の通りである。すなわち、

前文として（爆弾テロ防止条約前文10段および核テロリズム防止条約前文13段と同一）

「国の軍隊の活動がこの条約の枠組みの範囲外にある国際法の規則によって規律されること及びこの条約の適用範囲から一定の行為が除外されることが不法な行為を容認し又は合法化するものではなく、かつ、他の法規によって訴追することを妨げるものではないことに留意して」

草案18条として（下線部は追加・新設規定）

1 この条約のいかなる規定も、国際法、特に国際連合憲章の目的及び原則並びに国際人道法に基づいて国、人民及び個人が有する他の権利、義務及び責任に影響を及ぼすものではない。

2 国際人道法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。

3 国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法規則によって規律されるものは、この条約によって規律されない。

4 本条は、不法な行為を容認し、又は合法化するものではなく、また、他の法規によって訴追することを妨げるものではない。この条約2条が定める犯罪に該当する行為は他の法規の下でも処罰される。

5 この条約は武力紛争に適用される国際法の規則、特に国際人道法の下で適法な行為に影響を及ぼすものではない。」